

Poupées russes et renouveau de la Communauté européenne : structures d'opportunité politique et théories interétatiques

George Ross

Volume 24, numéro 3, 1993

Mondialisation et mutations politiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703210ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703210ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ross, G. (1993). Poupées russes et renouveau de la Communauté européenne : structures d'opportunité politique et théories interétatiques. *Études internationales*, 24(3), 571–594. <https://doi.org/10.7202/703210ar>

Poupées russes et renouveau de la Communauté européenne : structures d'opportunité politique et théories inter-étatiques

George Ross*

Lorsque le renouveau de l'intégration européenne a commencé à se faire sentir de façon sérieuse après 1985, de nouvelles théories ont été élaborées concernant l'évolution de la Communauté européenne. La plupart de ces théories, du moins celles conçues en Amérique du Nord, comportaient deux types de modèles inter-étatiques.

Dans un article illustrant le premier modèle, A. Moravcsik soutient que ce sont les chefs de gouvernement et les hauts fonctionnaires des principaux États-membres – dont les objectifs politiques sont déterminés par leur système politique respectif, ainsi que par les préférences des décideurs, des technocrates, des partis politiques et des groupes d'intérêt – qui ont été les principaux acteurs dans le processus de négociations qui a abouti aux ententes visant à relancer l'intégration européenne¹. Un tel «institutionnalisme intergouvernemental» a des fondements traditionnels, dont la poursuite d'intérêts nationaux au niveau diplomatique, lequel processus est soutenu par le réseau de relations inter-étatiques et le déroulement de divers processus politiques nationaux. Ce modèle s'appuie sur les principes épistémologiques de la théorie néo-réaliste des relations internationales, où les acteurs sont les États souverains et où le jeu consiste à mettre de l'ordre dans un système inter-étatique anarchique.

Le second modèle, qui fait appel aux théories des choix rationnels utilisées dans le domaine de la politique comparée, tente d'expliquer le renouveau de l'intégration européenne à partir des modèles de jeux interactifs, où les joueurs sont les États-membres de la CE qui tentent de résoudre leurs problèmes d'action collective². Cette théorie, qui met l'ac-

* Professeur Morris Hillquit, *Sociologie du travail et Pensée sociale*, Brandeis University, et «Senior Associate», Center for European Studies, Harvard University.

1. Andrew MORAVCSIK, «Negotiating the Single European Act», dans Robert O. KEOHANE et Stanley HOFFMAN (dir.), *The New European Community*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 46.

2. Voir, par exemple, Geoffrey GARRETT, «International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market», *International Organization*, printemps 1992.

cent sur les États nationaux et sur les choix qu'ils auront à faire, accepte implicitement la proposition voulant que le système inter-étatique soit le principal lieu de changement, même si ses postulats d'institutionnalisme néo-utilitaire sont très différents de ce que l'on retrouve dans les théories des relations internationales.

Le but de cet article est de démontrer les limites des théories axées sur l'État. Dans la première partie, nous tenterons de démontrer pourquoi, à première vue, ces théories ne sont pas plausibles. Ensuite, nous proposerons le concept de structures d'opportunité politique comme alternative analytique. Dans la dernière partie, nous expliquerons comment cette alternative théorique peut aider à comprendre les récents développements de la Communauté européenne.

I – L'inter-étatisme, la politique européenne et la Commission européenne

Il serait inutile de nier le rôle central qu'ont joué les relations inter-étatiques dans la renaissance de l'intégration européenne. En fait, c'est la ferme insistance sur les interactions entre les États, en tant qu'unique variable indépendante, qui pose problème. On ne peut expliquer le dynamisme européen depuis le milieu des années 80 simplement par l'analyse des relations inter-étatiques. Dans cette première partie, nous présenterons trois courts récits sur le rôle qu'a joué la Commission européenne, depuis 1985, dans le processus d'intégration de la CE. Nous n'affirmons pas que la Commission est la seule variable indépendante. La Commission est un acteur parmi d'autres, dans un système complexe où les États, la cour européenne et les groupes d'intérêt ont également un rôle important à jouer.

En principe, la Commission est un des acteurs principaux de la CE, et de surcroît, un acteur supranational. Selon la constitution de la CE, c'est la Commission qui a la responsabilité de faire des propositions. Seule cette dernière a le droit de proposer de nouveaux programmes et de nouvelles orientations, et seules ses propositions peuvent être étudiées directement par la «législature» de la CE, le Conseil des ministres³. De façon générale, le rôle de la Commission est de faire progresser l'intégration européenne, dans la mesure du possible⁴.

3. Les guillemets autour du mot «législature» sont utilisés afin de signaler les différences fondamentales entre le Conseil et les assemblées législatives nationales. Le Conseil est un organe législatif, mais les décisions sont prises par des négociations inter-étatiques plutôt que par un processus qui ressemblerait à des délibérations parlementaires.

4. Pour une bonne vue d'ensemble du fonctionnement constitutionnel de la CE, voir Neill NUGENT, *The Government and Politics of the European Community*, Londres, Macmillan, 1989. Pour la Commission, voir Peter LUDLOW, «The European Commission», dans KEOHANE et HOFFMAN, *op. cit.*

Dans le passé, lorsque la Commission avançait des propositions visant à faire progresser l'intégration, c'est le Conseil qui tranchait et la Commission s'en trouvait habituellement frustrée. Suite au Traité de Rome, la Communauté a pris un envol rapide. L'expansion de son programme, toutefois, a vite été limitée par l'absence d'un certain nombre de participants, les prises de position du général De Gaulle et le compromis de Luxembourg, qui ont donné lieu à des arrangements institutionnels visant explicitement à entraver le travail de la Commission et à endiguer les effets de débordement jugés indésirables. Jusqu'au milieu des années 80, la Commission a continué, en vain, à soumettre des propositions ambitieuses. Les quelques changements significatifs qui eurent lieu dans les années 70 – le Système monétaire européen (SME) et le Conseil européen, par exemple – ont de toute évidence découlé d'un ordre du jour élaboré selon une approche inter-étatique⁵.

À la lumière de ces faits, les tenants de l'approche inter-étatique ont conclu que le comportement et les propositions de la Commission durant la «renaissance» post-1985 avaient également été déterminés par les intérêts des États-membres⁶. Trois différents «récits» viennent cependant remettre en question une telle conclusion.

A — Premier récit : la paternité des propositions compte-t-elle ?

Le Livre blanc et l'Acte unique

Le renouveau de la Communauté a débuté avec le Livre blanc de 1985 sur l'achèvement du marché unique et l'Acte unique européen. Le Livre blanc portait sur le programme de «l'Europe 1992», et l'Acte unique visait à «constitutionnaliser» ce programme par le biais de négociations intergouvernementales. Nous verrons que l'Europe 1992 n'était que le début du renouveau de la Communauté, et que le rôle politique de la Commission était central, surtout en matière d'initiatives et de décisions concernant l'ordre du jour et la nouvelle orientation de la CE.

5. Voir Simon BULMER et Wolfgang WESSELS, *The European Council, Decision-Making in European Politics*, Londres, Macmillan, 1987. Voir aussi WESSELS, «The EC Council: The Community's Decisionmaking Center», dans KEOHANE et HOFFMAN, *op. cit.*

6. Les tenants de l'approche inter-étatique avaient des raisons valables d'en arriver à de telles conclusions. Certains aspects du renouveau de la CE dans le milieu des années 80 confirment effectivement l'utilité d'une telle approche. L'année 1984 n'a-t-elle pas été un point tournant ? La France, qui avait modifié sa propre politique économique en 1982-83, a assumé la présidence de la CE, ouvrant ainsi la voie à une nouvelle série d'options européennes. Et n'est-il pas vrai que «l'Europe 1992» a vu le jour grâce aux efforts vigoureux de la part de Mitterrand et d'autres, lors du Conseil européen de Fontainebleau, pour tenter de résoudre les problèmes qui bloquaient le progrès de la CE, c'est-à-dire, les conditions d'admission de l'Espagne et du Portugal, le «frein britannique» (*British check*) et l'impasse budgétaire ?

L'idée de compléter le marché unique n'était pas nouvelle⁷. Néanmoins, la Commission Delors aurait très bien pu élaborer d'autres projets, et travailler très peu sur celui du marché unique. La Commission a choisi d'agir sur cette question, et cette décision s'est avérée être d'une importance capitale. En publiant le Livre blanc, la Commission a fait part de sa volonté d'agir. Malgré tous les projets qu'il y avait eus auparavant à propos du marché unique, et malgré toutes les raisons – économiques, politiques, structurelles – qui furent avancées *a posteriori* pour expliquer le succès du Livre blanc, c'est la Commission qui a su élaborer un ensemble acceptable de politiques visant à compléter le marché unique, ainsi qu'un échéancier pour l'implantation des politiques en question. Le Livre blanc ne comportait pas trop d'aspects réglementaires et se conformait aux tendances politiques prédominantes. De plus, il ne contenait pas de visions prophétiques sur l'Europe, afin d'éviter d'enflammer les passions politiques. La paternité des propositions était, finalement, d'une grande importance. Le Livre blanc – avec ce qu'il a dit et n'a pas dit, proscrit et prescrit – a dirigé la CE vers des destinations qu'il aurait autrement été impossible d'atteindre.

Évidemment, le texte en lui-même était insuffisant, car le «produit devait maintenant être vendu». Ici encore, la Commission a joué un rôle primordial. Jacques Delors a fait référence à l'échéance de 1992 lors de son discours initial devant le Parlement européen en janvier 1985, seulement quelques jours après être entré en fonction (et bien avant l'élaboration du programme en question). En fixant une échéance symbolique pour l'implantation du Livre blanc, il a réussi à créer un slogan – «1992» – qui a simplifié un ensemble complexe d'initiatives politiques et a généré beaucoup d'intérêt et d'enthousiasme de la part des Européens. La Commission a également fait des efforts systématiques pour générer un plus grand appui dans certaines circonscriptions, en faisant appel, notamment, au Parlement européen, aux hommes d'affaires et aux travailleurs.

L'étape suivante a comporté des négociations dans le contexte de la Conférence Intergouvernementale (CIG) convoquée au Conseil européen de Milan, au printemps 1985, sur la base de l'article 236 du Traité de Rome. Les CIG servent habituellement à préparer les documents pour les négociations finales en vue d'apporter des changements au traité régissant le Conseil européen, où les ententes à caractère obligatoire sont conclues par les gouvernements des États-membres. Cependant, la CIG de 1985 n'a pas

7. David Cameron résume bien l'évolution du concept de marché unique dans son chapitre dans l'ouvrage sous la direction d'Alberta SBRAGIA, *Europolitics*, Washington, Brookings, 1991. La Commission Delors savait qu'il serait plus facile de faire avancer les dossiers sur lesquels les États-membres s'étaient déjà prononcés, que de leur soumettre de nouveaux projets. Delors, dans sa préface à Paolo CECCHINI, *The European Challenge*, Aldershot, Wildwood House, 1988, décrit comment il a fait l'inventaire des projets réalisables durant sa première tournée des capitales européennes en tant que Président délégué de la Commission.

été convoquée pour discuter de l'ordre du jour habituel du Conseil européen ou des préférences de certains États-membres. Plutôt, cette conférence fut convoquée afin de proposer les changements constitutionnels nécessaires à l'implantation du Livre blanc. D'ailleurs, les délibérations de la CIG ont porté essentiellement sur les documents originaux présentés par la Commission⁸. Les négociateurs à la CIG de 1985, qui est venue clôturer le Conseil européen de Luxembourg, ont travaillé à partir d'un document rédigé essentiellement par la Commission.

Un coda vient s'ajouter au récit concernant le Livre blanc et l'Acte unique. La Commission a réussi à lier l'achèvement du marché unique à un changement fondamental dans les procédures décisionnelles existantes de la CE. Dorénavant, les décisions concernant le marché intérieur étaient soumises à la règle de la majorité qualifiée, laissant ainsi de côté le compromis de Luxembourg⁹. Par conséquent, la Commission a acquis de nouvelles ressources politiques, car cette procédure signifiait que les États-membres pourraient se retrouver dans une situation où ils seraient obligés de céder et d'accepter certaines lois, du moins pour les questions relatives au marché unique. La Commission avait également proposé une nouvelle liste des champs de «compétence» dans lesquels la Communauté aurait le droit légal d'intervenir – recherche et développement, politique régionale, environnement, coopération en matière de politique étrangère – ainsi qu'un accroissement des pouvoirs du Parlement européen¹⁰.

B — Second récit : les poupées russes

Delors et son personnel ont rapidement réinvesti le capital politique accumulé grâce à «l'Europe 1992» dans ce qu'ils ont appelé leur stratégie de «poupées russes». La signification de la métaphore semble assez claire. La Commission cherchait à élaborer des politiques dont le succès aurait pour effet de générer de nouvelles ressources, qui seraient à leur tour utilisées afin d'initier d'autres politiques innovatrices.

8. La Commission n'agissait qu'à titre d'observateur, mais elle parvenait néanmoins à défendre ses idées avec vigueur. Voir surtout Emile NOEL, «The Single European Act», dans *Government and Opposition*. Voir également le *Bulletin* de la CE, octobre 1985, pp. 7-9. Pour le Conseil européen de Luxembourg, voir *Bulletin of the European Commission*, no. 11, 1985, pp. 7-21; no. 12, pp. 7-15. Voir aussi Richard CORBETT, «The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act», dans Roy PRYCE (dir.), *The Dynamics of European Union*, Londres, Croom Helm, 1987.

9. Selon la règle de la majorité qualifiée, les quatre plus grands pays de la CE – l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni – reçoivent chacun dix voix. L'Espagne en a huit, la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce et le Portugal en ont chacun trois, et le Luxembourg deux. La prise de décision nécessite une majorité qualifiée de 54 votes sur un total possible de 76. Cette règle empêche donc les grands pays de la CE de s'unir pour emporter une décision contre la volonté des plus petits pays, mais elle permet à une coalition de deux grands et un petit de bloquer une proposition.

10. Le Parlement européen a acquis une nouvelle «Procédure de coopération» qui lui permettait de proposer des amendements dans certains domaines.

La première poupée russe fut le Paquet Delors, proposé en 1987 et adopté, avec quelques difficultés, en 1988. Le Paquet Delors portait sur les nouvelles orientations budgétaires de la CE, et fut présenté comme une étape nécessaire à l'implantation du Livre blanc et de l'Acte unique¹¹. La Commission a proposé de regrouper trois domaines qui étaient d'une importance centrale à l'avenir immédiat de la Communauté: le budget proprement dit de la CE, la politique agricole commune (PAC) et les politiques de développement régional. La Commission voulait implanter des réformes majeures dans chacun de ces domaines, planifier la situation financière de la Communauté pour les cinq années à venir, et augmenter son propre pouvoir politique.

Delors n'a attendu que quelques mois avant de dévoiler la prochaine poupée russe. La CE avait discuté à maintes reprises d'union économique et monétaire – comportant une harmonisation de la politique macro-économique au niveau européen, une banque centrale européenne et une monnaie commune – et l'avait même mentionnée dans l'Acte unique. Au printemps 1988, peu de temps après l'approbation du Paquet Delors par le Conseil européen, la Commission a demandé au Conseil d'agir sur la question de l'UME, ce qu'il a fait au Sommet de Hanovre en juin. Le Rapport Delors de 1989, approuvé au Conseil européen de Madrid par 11 États-membres – sauf les Britanniques – fut le fruit de beaucoup de travail intellectuel et politique consciencieux¹². Sans les initiatives de la Commission, et sans Delors lui-même, la proposition pour l'Union monétaire européenne n'aurait probablement jamais vu le jour, puisque l'UME était essentiellement une création personnelle du président de la Commission. Son approche qui consistait à gagner l'appui des gouverneurs des banques centrales avant même d'en parler aux États-membres s'est avérée déterminante¹³. Quand le rapport fut publié, il bénéficiait déjà de l'appui des principales élites. En rétrospective, il est remarquable de constater à quel point les négociations pour l'UME ont donné lieu à très peu de controverse réelle, mis à part ce qu'on avait prévu dès le début.

La troisième poupée, la charte sociale et le programme d'action, était encore plus controversée. Les initiatives visant à organiser l'espace social de l'Europe sont devenues plus concevables à la lumière de la sensibilisation croissante des individus et des syndicats face aux conséquences potentielles

11. Pour les propositions originales, voir *The Single Act: A New Frontier*, et le discours de Delors au Parlement européen en 1987, *Bulletin of the European Communities*, supplément 1/87.

12. Voir le Comité d'étude sur l'Union économique et monétaire, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Luxembourg, CEE, 1989. Le président lui-même a écrit ce rapport basé sur le travail très intense d'un petit groupe de la Commission, comptant pas plus de dix personnes.

13. En effet, c'était le savoir-faire politique du président de la Commission qui lui a permis de prendre une telle décision, car il connaissait bien le fonctionnement du cercle monétaire international.

du marché unique, telles que le «dumping social». La charte sociale avait des précédents, mais c'est la Commission qui a trouvé le moyen de la mettre en pratique. La charte était un «engagement solennel» de la part des États-membres – seulement 11, étant donné la farouche opposition de la Grande-Bretagne – à un ensemble de «droits sociaux fondamentaux». Plutôt que de créer de nouvelles obligations, la charte s'est attardée aux droits sociaux déjà mentionnés dans le traité de la CE. Le programme d'action qui a suivi contenait donc une quantité de nouvelles lois communautaires dans les domaines où la Commission avait un droit légitime d'intervenir. Mais dans les faits, seules les propositions qui relevaient des articles 118a (santé et sécurité, dont les lois devaient être adoptées selon la règle de la majorité qualifiée) et 119 (traitement équitable) avaient quelques chances d'être adoptées. Le gouvernement britannique bloquait ou ralentissait l'adoption des lois dans tous les autres champs, quoique les Britanniques n'étaient pas toujours les seuls à avoir des réserves¹⁴.

C — Troisième récit : les affaires internationales

L'année 1989 s'est avérée être le point culminant dans la relance de l'intégration européenne, malgré l'efficacité de la stratégie des poupées russes. La situation internationale changeante a sérieusement mis en doute l'ensemble du projet. Un tel contexte était beaucoup moins favorable pour les initiatives de la Commission, même si elles avaient été planifiées de façon très consciencieuse. La Commission a néanmoins tenté de conserver ses acquis, notamment en faisant des efforts considérables pour tenter de restructurer et de renforcer le pouvoir de la Communauté en matière de politique étrangère, malgré le contexte défavorable. Mais dans cette sphère des relations inter-étatiques par excellence, la Commission a fait face à des contraintes encore plus sérieuses que dans les sphères économique, commerciale et sociale¹⁵.

14. Voir *Premier Rapport sur l'Application de la Charte Communautaire des Droits Sociaux Fondamentaux des Travailleurs*, Communication de Mme Papandreou, commission des Communautés Européennes, Com (91)511, décembre 1991. La forte agitation produite par la Charte sociale et le Programme d'action a eu pour effet de mettre à l'arrière-plan l'autre principale priorité de la Commission Delors en matière de politique sociale. L'Acte unique européen comportait un nouvel article, 118b, qui déclarait que la Commission devait faire des efforts pour favoriser le dialogue entre le patronat et les travailleurs au niveau européen, lequel dialogue pourrait, si les deux côtés le trouvaient souhaitable, mener à des relations basées sur le consentement. En fait, la réouverture d'un tel dialogue était la première étape de la politique sociale entreprise par Delors, qui a à peine survécu après 1987. Toutefois, Delors cherchait davantage à améliorer le climat de confiance qu'à trouver des solutions immédiates. Delors espérait ainsi encourager le patronat et les syndicats à entamer des discussions qui pourraient avec le temps mener à d'importantes conclusions «contractuelles». Donc, le dialogue social réouvert en 1989 ne saurait que profiter de l'élan donné par la Charte sociale.

15. Même si nous avons très peu de données concrètes concernant le rôle de la Commission dans la sphère politique, il semblerait qu'elle soit devenue un participant actif et énergique dans la Coopération politique européenne après 1987, date de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen.

Le meilleur exemple du rôle qu'a joué la Commission dans la sphère des affaires extérieures est probablement celui des relations de la CE avec l'Association européenne de libre-échange (AEE), qui ont mené à la création de l'Espace économique européen (EEE) en 1991¹⁶. L'effondrement de la République démocratique allemande, la première vraie crise « orientale » de la CE, constitue un autre exemple du rôle de la Commission dans la sphère des relations extérieures. Quand l'idée d'une seule Allemagne est devenue plus qu'une possibilité, la Commission a décidé d'appuyer l'unification et a proposé l'intégration rapide de l'ex-RDA dans la Communauté, malgré les réticences évidentes de certains dirigeants nationaux tels que Mitterrand et Thatcher¹⁷. Les « cinq nouveaux Länder » ont donc été intégrés à la Communauté plus tard dans l'année¹⁸. La Commission a également joué un rôle déterminant dans l'établissement de nouveaux liens entre la CE et les anciens pays socialistes de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est. Grâce à une série de manœuvres habiles et complexes de la part des hauts dirigeants de la Commission, la Communauté a obtenu, lors du Sommet du G-7 qui a eu lieu à Paris le 14 juillet 1989, la responsabilité de coordonner l'assistance du G-24 et de la CE à la Pologne et à la Hongrie. Le mandat fut par la suite étendu à l'ensemble des pays de l'Europe de l'Est, et la Commission a rapidement instauré le programme PHARE à cette fin¹⁹.

16. Voir Finn LAURSEN, « The Community's Policy Towards EFTA: Regime Formation in the European Economic Space », *Journal of Common Market Studies*, juin 1990 ; Helen WALLACE et Wolfgang WESSELS, « Towards a New Partnership: The EC and EFTA in the Wider Western Europe », *EFTA Occasional Paper*, no. 28, Genève, 1989. La CEE a contraint les pays de l'AEE à abandonner leur approche multilatérale dans leurs négociations avec la Communauté. La CEE voulait ainsi inciter ces pays à accepter le principe de la supranationalité, et les socialiser en vue de leur adhésion éventuelle à la Communauté. De plus, l'AEE devait accepter l'ensemble de l'acquis communautaire – 10,000 pages de règlements et de lois accumulés. L'EEE donnerait à ces États, qui n'étaient pas prêts à accepter toutes les obligations de la CE, une partie de ce qu'ils voulaient. Cependant, en tant que membres de l'EEE, ils seraient obligés d'apprendre les règles de la CE. Finalement, la CE a atteint la plupart de ses objectifs et un accord a été paraphé à la fin de l'automne 1991.
17. Delors a pris l'initiative sur cette question, se distinguant de Mme Thatcher et François Mitterrand qui étaient beaucoup plus prudents. Voir Christian TOMUSCHAT, « A United Germany within the European Community », *Common Market Law Review*, 27, 1990 ; aussi Commission européenne, *The Impact of German Unification on the European Community*, Luxembourg, 1990.
18. La logique derrière la démarche de la Commission semble évidente. Le rapport coûts-bénéfices était à l'avantage de la CE étant donné que c'est la Bundesrepublik qui allait assumer la plupart des coûts. Il était essentiel, pour le développement de la CEE, d'accroître l'engagement de la République fédérale envers l'avenir de la Communauté. De plus, la reconnaissance du Chancelier Kohl à l'égard de la Commission pour son assistance dans l'intégration rapide des nouveaux Länder dans la CEE représentait du capital politique pour la Commission. Cela était encore plus significatif à la lumière des importantes décisions à venir concernant l'approfondissement de la Communauté.
19. PHARE réfère au programme d'assistance pour la restructuration économique de la Pologne et de la Hongrie (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring Economies*). Au milieu de 1991, le programme avait déjà recueilli plus de \$30 milliards en assistance, à être déboursés sur plusieurs années. La CEE a contribué à presque 45 % de ce montant, dont 60 % provenait de l'Allemagne, suivie de la France et de l'Italie, qui étaient loin derrière. De plus, la Communauté n'a pas tardé à négocier ses propres ententes de coopération avec ces pays.

Ce nouveau projet est-européen de la Commission, tout comme son appui pour l'unification allemande, était en conformité avec la stratégie de Delors qui visait à faire progresser davantage l'intégration. Il était essentiel de venir en aide aux pays de l'Est, mais cette entreprise visant à améliorer les relations Est-Ouest avait également un objectif caché – la Commission voulait accroître les pouvoirs de la CE en matière de politique étrangère. À la lumière de la fin de la guerre froide, du déclin de l'empire soviétique et des problèmes internes des États-Unis, Delors et les autres ont conclu que le moment était venu pour l'Europe d'occuper un nouvel espace sur la scène internationale²⁰. La prise en charge *de facto* de certaines responsabilités en matière de politique étrangère, telles que la coordination de l'assistance du G-24, a ouvert la voie à des revendications de la part de la Commission pour des changements *de jure* en vue d'élaborer une véritable politique étrangère commune.

D — Coda : la crise et le retour de l'inter-étatisme

Les premiers signes d'une crise sont apparus durant la période des négociations qui ont abouti au Traité de Maastricht en 1991, remettant ainsi en question non seulement le renouveau post-1985 de l'intégration européenne, mais également le rôle de la Commission en tant que responsable des nouvelles orientations de la CE. Alors que le Rapport Delors a continué à servir de base pour la CIG sur l'Union monétaire européenne, l'autre CIG sur l'union politique est devenue une mêlée générale²¹. Il faut dire que l'environnement de la Commission et la Communauté avait commencé à changer. Les changements dans le système international suivant l'année 1989 avaient créé trop d'incertitudes pour la CE. La guerre du Golfe a anéanti le peu d'espoir qu'il y avait d'en arriver à une entente entre États-membres sur une politique étrangère et de sécurité commune, et la Yougoslavie n'a fait qu'exacerber ce problème. Du côté de l'Allemagne, les

20. Le rôle légitime de la Communauté en matière de politique étrangère se limitait en principe aux fonctions découlant de la politique économique extérieure de la CE. La Coopération politique européenne, où la commission est seulement représentée par un Directeur politique (seulement depuis 1987, après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen), représente la seule instance où l'Europe s'est rapprochée d'une politique étrangère commune, et elle était tout à fait intergouvernementale. Sur la CPE, voir A. PIJERS *et al.*, *European Political Cooperation in the 1980s, a Common Foreign Policy for Western Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988 ; Martin HOLLAND (dir.), *The Future of European Political Cooperation*, Londres, Macmillan, 1991 ; et Simon NUTTALL, *European Political cooperation*, Londres, Oxford UP, 1992.

21. Cette situation s'explique en partie par le fait que la deuxième CIG fut convoquée trop rapidement pour permettre à la Commission d'élaborer un ordre du jour complet. Les propositions de la Commission pour l'Union politique furent donc précipitées sur la table des négociations, en même temps que les autres propositions des États-membres, sans qu'elles aient eu le temps de mûrir. La Commission a quand même pu influencer un certain nombre de questions – plus précisément, les clauses sur la Politique étrangère et de sécurité commune, le Protocole social et la Co-décision – mais cette influence a davantage servi à limiter les dégâts qu'à élaborer un nouvel ordre du jour.

coûts élevés de l'unification ont contraint ce pays à imposer d'autres exigences concernant l'UME. De façon générale, la récession a grandement compliqué la tâche de faire progresser l'intégration européenne. Les difficultés économiques ont affecté les structures de préférences au niveau de la politique nationale, dans un contexte où les effets réels de l'Europe 1992 commençaient à se faire sentir et où les négociations à Maastricht commençaient à révéler l'ampleur des préoccupations concernant l'intégration européenne. Dans de telles circonstances, les populations des États-membres sont devenues davantage sceptiques et hostiles face à l'Europe. Finalement, un certain nombre de gouvernements nationaux se sont retrouvés avec une marge de manœuvre réduite en matière de politique intérieure, ce qui a affecté le fonctionnement de la CE en général, et de la Commission en particulier²².

L'actuelle crise de la CE signale probablement la fin de la période de renaissance qui avait débuté au milieu des années 80. La Commission a vu ses pouvoirs diminuer de façon substantielle, spécialement en ce qui a trait à l'élaboration de l'ordre du jour et des nouvelles orientations de la CE. La crise a été provoquée par la confluence de trois facteurs : l'ordre du jour surchargé de la Communauté, la récession et les problèmes au niveau international. La Commission était en partie responsable de la surcharge de l'ordre du jour, car elle avait lancé sa stratégie des poupées russes en 1992, alors que la CE était déjà aux prises avec de nombreux problèmes internationaux. Il est difficile de prédire l'impact de la crise avec certitude, mais un retour en force de l'approche intergouvernementale n'est pas exclu.

II – Explications alternatives

Ces trois récits comportent une intéressante énigme. Historiquement, le système politique de la CE a pris deux formes, la première axée presque entièrement sur les relations inter-étatiques, et la seconde fonctionnant davantage selon le principe de la supranationalité. Les modèles inter-étatiques peuvent être utiles pour l'analyse du premier type de système politique, où les États-membres – les «grands citoyens» de la CE – étaient les principaux acteurs de la Communauté. Le deuxième système – qui a prévalu durant les cinq premières années de la Communauté, et après 1985 – est caractérisé par la prépondérance d'acteurs supranationaux, tels

22. Les élections difficiles en Angleterre ont rendu le gouvernement de Major encore plus redevable aux Eurosceptiques du parti conservateur. Le gouvernement de Kohl était assiégé par les conséquences politiques et économiques de l'unification, et impliqué dans une querelle sans fin avec la Bundesbank concernant l'Europe et la politique économique. Le régime français de Mitterrand – aux prises avec un taux de popularité en chute libre, les conséquences négatives suivant la nomination d'Édith Cresson au poste de Premier ministre, des scandales à n'en plus finir et les effets du taux élevé de chômage et de la récession – a fini par subir une défaite électorale humiliante aux élections parlementaires de mars 1993.

que la Commission, qui jouent un rôle dans la CE au même titre que les États-membres et les groupes d'intérêt. L'énigme est de tenter d'expliquer ce deuxième système.

A — L'opportunité politique et le système institutionnel de la CE

Contrairement à d'autres organisations internationales, la CE devait comporter un organe supranational dont le rôle serait de pousser les États-membres et les intérêts importants vers une plus grande intégration. Les fondateurs de la CE ne voulaient pas que la Commission soit un simple instrument au service des États-membres. Leur intention était de créer un organe indépendant qui puisse donner un sens à l'intégration européenne. La Commission européenne a perdu beaucoup de ses pouvoirs dès le premier quart de siècle de l'histoire de la CE. Les revendications gaullistes qui ont abouti au compromis de Luxembourg visaient à faire de la CE une confédération et à minimiser les prétentions supranationales dont la Commission Hallstein avait fait preuve. Au début des années 70, la Commission, avec l'appui de certains États-membres, a accentué ses efforts pour faire de nouvelles propositions. Mais les difficultés découlant de l'agrandissement, ajoutées aux réactions nationales divergentes face aux nouvelles conditions économiques, ont plutôt favorisé la tendance vers la confédération. L'Euro-pessimisme du début des années 80 a été le pire moment de la Commission.

Que s'est-il produit en 1985 ? Deux processus distincts ont agi en interaction. D'abord, l'environnement de la Communauté avait commencé à évoluer dans une direction plus propice au renouveau des activités de la Communauté. Pendant ce temps, certains personnages politiques clés, dont le dirigeant de la Commission, ont su tirer profit de cette situation pour réaffirmer la vocation « motrice » de la Commission et pour relancer l'intégration européenne. La plupart des explications du renouveau de l'intégration européenne post-1985 ne s'attardent qu'aux changements qui se sont produits dans l'environnement de la Communauté. En général, elles ne tentent pas de rendre compte du rôle qu'a joué la Commission dans le renouveau de l'intégration européenne.

En d'autres termes, une multitude de circonstances contextuelles ont modifié les structures d'opportunité politique de la Communauté, et surtout, celles de la Commission. Des acteurs qui, auparavant, n'étaient pas disposés à tenter de trouver des solutions au niveau communautaire, ou à permettre à la Communauté de proposer de telles solutions, ont peu à peu adopté une nouvelle attitude. Ensuite, les agents de changement, notamment la Commission, ont commencé à scruter les divers environnements institutionnels et politiques, espérant y trouver des ressources qui seraient utiles à l'implantation des politiques d'intégration, et à cette fin la Commission a dû élaborer une stratégie sur la façon de mobiliser les ressources en question.

Le concept de «structures d'opportunité politique» tente de systématiser les différentes avenues qui s'offrent aux agents de changement²³. Ce concept, qui est souvent utilisé pour étudier les revendications sociales, identifie un certain nombre de dimensions qui déterminent les structures d'opportunité: la nature ouverte ou fermée des institutions formelles, la stabilité ou l'instabilité des préférences politiques, la possibilité d'alliances et le conflit ou le consensus au sein des élites²⁴. Le postulat à la base de ce concept est que le fonctionnement des institutions et la propension des élites à former des alliances vont varier avec le temps, ce qui aura pour effet de façonner les mouvements vers le changement, soit en les facilitant, soit en les bloquant.

En termes plus clairs, certaines situations sont plus propices que d'autres aux initiatives provenant d'acteurs politiques innovateurs. Dans de telles circonstances, les acteurs en question doivent savoir user de leurs compétences politiques. Ils doivent pouvoir élaborer des stratégies de façon intelligente, utiliser leurs ressources de façon à atteindre les objectifs fixés, et accumuler de nouvelles ressources pour eux-mêmes. De telles occasions finissent par disparaître, souvent parce que les agents de changement deviennent trop efficaces. L'explication doit donc mettre l'accent sur deux éléments: la raison d'être des opportunités institutionnelles-structurelles qui facilitent la participation de nouveaux acteurs, et les processus interactifs par lesquels les mouvements des acteurs «légitimes» et les mouvements en contre-attaque des agents de changement ont pour effet de restructurer les structures d'opportunité politique, créant souvent des «cycles» qui se terminent quand les élites resserrent leurs rangs et que les institutions bloquent l'accès aux agents de changement²⁵.

23. L'utilisation la plus intéressante du concept analytique de structures d'opportunité politique se trouve dans l'ouvrage de Sidney Tarrow sur le «cycle de protestation» en Italie de 1965 à 1975. *Democracy and Disorder, Protest and Politics in Italy*, Oxford, Clarendon Press, 1989. Tarrow fait également une bonne revue de la littérature qui l'a mené à ses conclusions théoriques dans *Struggle, Politics and Reform: Collective Action Social Movements and Cycles of Protest*, Ithaca, Western Societies Occasional Paper No. 21, 1989. Le terme fut peut-être introduit pour la première fois dans Peter Eisinger, «The Conditions of Protest Behavior in American Cities», *American Political Science Review*, no. 67, 1973. Herbert Kitschelt a également utilisé le concept de façon fructueuse en discutant du processus par lequel les mouvements environnementaux dans divers pays se transforment ou non en organisations partisans. Voir Herbert KITSCHELT, *The Logics of Party Formation: Structure and Strategy of Belgian and West German Ecology Parties*, Ithaca, Cornell University Press, 1989. Voir aussi Hanspeter KRIESI, «The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization», papier de travail de Wissenschaftszentrum Berlin, 1991.

24. Ici nous paraphrasons KRIESI, *op. cit.*, p. 2.

25. La littérature est divisée en deux courants, l'un mettant l'accent sur la cause des ouvertures initiales – les écrits de Kitschelt et Eisinger en sont de bons exemples – et l'autre s'attardant plutôt aux fluctuations à long terme – l'ouvrage de Tarrow sur l'Italie, *Democracy and Discontent*, se situe dans ce deuxième courant.

Le concept de structures d'opportunité politique est normalement utilisé pour décrire les comportements politiques non conventionnels, en particulier les biographies des mouvements sociaux. Les notions analytiques que l'on retrouve dans ce concept peuvent cependant être facilement adaptées pour étudier les interactions entre les systèmes politiques et les agents de changement. Ces notions peuvent être particulièrement utiles pour analyser l'évolution de la Communauté, et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, les architectes institutionnels de la Communauté – Spaak, Monnet et les autres – ont conçu la Communauté de façon à ce qu'elle puisse évoluer, être reconfigurée, et avoir la capacité de se transformer au cours des années. La philosophie fonctionnaliste derrière cette idée était que l'Europe devait être unifiée, mais que les Européens ne seraient pas prêts à aller de l'avant s'ils avaient à se prononcer sur l'union complète à un moment donné. L'unification devait donc progresser sans que les gens s'en aperçoivent, en quelque sorte. La réussite dans un domaine, en commençant par celui des questions économiques, engendrait de l'action dans un autre domaine de sorte qu'avec le temps, la logique de l'unification serait confirmée par les retombées secteur par secteur.

Dans ce sens, la conception de la Communauté était telle qu'elle avait une meilleure structure d'opportunité politique que la plupart des États-nations. Ce contexte comporte plusieurs dimensions. La tâche explicite de la Commission européenne était de provoquer le changement, c'est-à-dire, une plus grande intégration européenne. De plus, le potentiel de changement a été accentué par le fait que ce sont les États qui étaient les «citoyens» de la Communauté, plutôt que les populations dont la représentation aurait été complexe. Cet argument fut confirmé par l'interaction changeante des coalitions des États-membres, dans le contexte d'une Communauté qui devait, selon sa constitution, pouvoir évoluer quand les circonstances s'y prêteraient²⁶. La «géométrie constitutionnelle variable» sous-entendue dans tout cela était, par définition, désordonnée. Dans les rares moments où les structures d'opportunité sont devenues plus ouvertes, l'instabilité institutionnelle avait donné lieu à des environnements plutôt contraignants pour les acteurs qui devaient y travailler.

B — Le cycle de renouveau post-1985 de la CE

Regardons à nouveau les récits de la première partie de cet article à la lumière de ces notions. Au début des années 80, différents processus ont modifié l'environnement de la CE et, par conséquent, les structures d'opportunité politique s'offrant aux principaux acteurs de la CE, dont la Commission. Les acteurs économiques, embourbés dans de sombres perspectives, recherchaient avidement de nouvelles options, mais n'avaient aucune idée

26. Le compromis de Luxembourg devrait donc être vu comme une reconnaissance tardive de ces potentialités et du besoin, à un certain moment, de les limiter de façon explicite.

de ce que pourraient être ces nouvelles options. De plus, les conséquences des problèmes économiques et, plus spécifiquement, de la déflation engendrée par les politiques gouvernementales (surtout américaines) du début des années 80, ont créé une situation plus favorable à la convergence des perspectives de gestion économique au sein de la Communauté. Le changement de cap de la France en 1982-83, en particulier, a permis à la fameuse locomotive franco-germano-européenne d'amasser encore plus de vapeur pro-CE.

Ces processus ont créé des opportunités, même s'ils ne comportaient pas, en soi, d'orientation spécifique. Ce sont les agents de changement qui, grâce à leurs stratégies, ont réussi à provoquer des transformations. La Commission européenne était probablement un des agents les plus déterminants. La nouvelle Commission nommée en 1985 est entrée en fonction avec de grandes ambitions. Du point de vue formel, le rôle de la Commission était de proposer de nouvelles idées et d'être le principal défenseur de la fédéralisation de l'Europe. Le fait qu'il avait été très difficile et démoralisant pour les Commissions précédentes d'accomplir cette tâche a sans doute incité la nouvelle Commission à tenter de laisser sa marque. De plus, le nouveau président de la Commission, Jacques Delors, personnage politique de premier plan ayant de grandes compétences stratégiques et beaucoup de connaissances, était un Européen convaincu. Il avait des raisons abstraites d'être mécontent de la Communauté telle qu'elle était, et avait un sens pratique sur le genre d'initiatives qui auraient une chance d'aboutir. Delors était également motivé par de fortes ambitions personnelles, car réussir à Bruxelles était son seul espoir d'avoir de vraies chances de se retrouver à la présidence française.

Du point de vue stratégique, la Commission avait besoin d'un projet qui saurait tirer profit des trois principales ouvertures dans les structures d'opportunité politique de la Communauté. Puisque l'Europessimisme avait réduit la volonté et la capacité d'agir de la Commission, le projet devait être en mesure de mobiliser à la fois les ressources internes de la Commission et les ressources externes. À cette fin, il était nécessaire d'élaborer un vaste projet inter-étatique qui générerait assez d'enthousiasme pour en arriver à une nouvelle entente centrale durable, et qui aurait l'appui du secteur privé et des principaux groupes d'intérêt. Finalement, la Commission espérait obtenir assez de pouvoir politique et institutionnel pour être en mesure d'initier un «cycle» de renouveau de l'intégration européenne.

C'est dans le Livre blanc de 1985 que la Commission a fait part de son intention de faire toutes ces choses en même temps. La plupart des initiatives de la Commission Delors, dont celle de compléter le marché commun, n'étaient pas des idées originales ; la Commission n'a eu qu'à ouvrir le grand placard des promesses politiques solennelles, mais non tenues, de la CE. La Commission disposait ainsi d'une série de ressources discursives qui pouvaient être exploitées. La Commission voulait élaborer une entente politi-

que très visible sur la progression de la CE, et ses propositions n'ont fait que rappeler aux États-membres les engagements qu'ils avaient pris antérieurement²⁷. Il faut dire que la logique libérale du programme d'achèvement du marché unique correspondait bien aux nouvelles tendances libérales des années 80 chez les gouvernements des États-membres, et coïncidait également avec les préférences du secteur privé en général. De plus, quelques États-membres ainsi que certains acteurs du secteur privé étaient prêts à envisager la plausibilité d'une solution européenne, car ils savaient que les anciennes recettes nationales n'étaient plus viables. Finalement, la France s'est rapprochée du nouveau consensus libéral, alors que les Britanniques, qui ont toujours entravé la progression de la CE, seraient peut-être séduits par ce programme européen d'aspect libéral. Le Livre blanc, en tant que document visant à établir l'ordre du jour de la CE, était brillamment conçu pour tirer avantage de chacune de ces ouvertures.

Les révisions contenues dans l'Acte unique ont modifié la procédure concernant le vote au Conseil. Dorénavant, la plupart des questions relatives au marché unique seraient soumises à la règle de la majorité qualifiée. Cette révision a consacré la fin du compromis de Luxembourg, et a modifié de façon substantielle les structures d'opportunité politique. La contrainte de la règle de l'unanimité, qui avait fait de la Communauté un système inter-étatique et avait désavantagé la Commission, était donc en partie levée. La Commission pourrait dorénavant élaborer ses politiques dans un contexte plus ouvert, où elle serait en mesure d'établir des liens et de former des coalitions à son avantage. L'arrivée de l'Espagne et du Portugal a accentué la divergence entre les intérêts des États-membres, facilitant ainsi davantage la tâche de la Commission²⁸. De plus, l'adoption de la règle de la majorité qualifiée, même si elle était limitée aux mesures concernant le marché unique, avait évidemment créé un précédent. Les acteurs vigilants comme Mme Thatcher avaient clairement compris que l'application de cette nouvelle règle finirait par être étendue à d'autres sphères.

Lorsque les États-membres ont indiqué qu'ils étaient prêts à accepter de nouveaux engagements, la Commission a tenté d'élaborer des nouveaux programmes afin d'ouvrir la voie à une «seconde ronde» de politiques innovatrices. La procédure utilisée pour convoquer la Conférence intergouvernementale sur l'Acte unique illustre bien cette stratégie. Les négociations intergouvernementales avaient toujours été une caractéristique im-

27. Il y a eu un lien «fonctionnaliste» entre le Livre blanc et les autres domaines d'activités de la CE, quoique seulement après une pause de presque deux décennies. Les liens étroits entre les anciennes activités de la CE et celles proposées dans le Livre blanc ont aidé la Commission à convaincre les États-membres d'appuyer le programme. Mais le «fonctionnalisme» n'explique pas le processus, étant donné que l'approche de la Commission était davantage politique et légale que fonctionnaliste.

28. La fameuse appellation que John Major a donné aux négociations à Maastricht – «un jeu d'échec à douze niveaux» – donne une idée de la complexité des négociations pour la Commission et les autres acteurs.

portante du processus d'intégration européenne. Mais la formule des CIG était une innovation importante. Désormais, une majorité simple d'États-membres suffirait pour convoquer des négociations visant à modifier le traité de base de la CE et les pouvoirs de la Commission. La Commission pouvait donc choisir le moment pour inciter les États-membres vers une série de réformes visant à convoquer une nouvelle CIG. Le but des CIG n'était pas de régler les affaires courantes, mais plutôt d'en arriver à des ententes constitutionnelles. Les États-membres, une fois engagés dans les négociations, ne pouvaient donc pas éviter de se prononcer, d'une façon ou d'une autre, sur les questions essentielles concernant l'accroissement des champs de compétences de la Communauté.

Au grand étonnement d'à peu près tout le monde, «l'Europe 1992» a rapidement eu le vent dans les voiles²⁹. La Commission a su vendre son produit de façon efficace, particulièrement par le biais du Rapport Cecchini qui a souligné «les coûts de la non-Europe³⁰». Fait plus important encore, les premiers signes d'une reprise économique substantielle au niveau de l'Europe sont apparus au moment de la conclusion de l'Acte unique, et «l'Europe 1992» en a grandement profité – les dirigeants se sont empressés d'attribuer la création de nouveaux emplois à l'Europe 1992. Finalement, Jacques Delors est devenu un homme d'État bien connu au niveau international, et il savait utiliser son influence politique personnelle au profit de la Commission.

L'étiquette des poupées russes utilisée dans cet article sous-entend des épisodes répétées d'accumulation et de réinvestissement des ressources dont le but était de profiter des changements dans les structures d'opportunité politique. L'initiative des poupées russes visait à faire une percée au niveau politique – la construction d'un État européen – en plus des progrès en ce qui a trait à l'achèvement du marché unique en 1992. La réussite ou l'échec de cette entreprise allait dépendre de la pertinence de chaque action de la Commission. Elle devait analyser l'évolution des structures d'opportunité politique et décider de la façon de réinvestir ses ressources.

Dans le Paquet Delors, la Commission a affirmé qu'un nouveau programme financier était nécessaire à l'implantation de l'Acte unique. Encore une fois, la Commission ne faisait que rappeler aux États-membres leurs engagements antérieurs. Mais la Commission avait plusieurs options quant

29. Le succès du lancement de l'Europe 1992 s'explique en partie par le fait que très peu d'acteurs importants l'ont pris au sérieux. Cela n'était pas surprenant, à la lumière de la quantité de propositions non retenues des Commissions précédentes, qui remplissaient les bibliothèques et les archives de Bruxelles.

30. L'argument des «coûts» a été expliqué de façon très détaillée dans le Rapport Cecchini original publié par la Commission en plusieurs volumes, et a été invoqué et paraphrasé à maintes reprises dans les versions abrégées du rapport qui ont rapidement circulé. Ici l'administration de la Commission a encore fait preuve d'habileté en mobilisant des commentateurs du milieu universitaire, surtout des économistes.

à l'élaboration du budget. Il n'y avait rien d'inévitable, et le budget n'a pas été dicté par des circonstances inter-étatiques particulières. La Commission a proposé une approche sur trois fronts, réformiste et pluriannuelle, comportant plusieurs composantes ayant trait à la construction de l'État européen³¹. La Commission a mis à profit son nouveau prestige découlant de «l'Europe 1992» afin de faire accepter le Paquet Delors. Elle a également su profiter des nouvelles ouvertures dans les structures d'opportunité politique cachées dans le nouveau Conseil européen élargi, lesquelles permettaient des négociations inter-étatiques plus approfondies et moins rigides. La Commission avait la tâche de regrouper une série de politiques complexes, en tenant compte des différents intérêts des États-membres mais sans pour autant mettre en cause le processus vers la supranationalité. Toutes choses étant égales par ailleurs, une entente bien pensée pourrait gagner l'appui de la plupart des États-membres et les amener à structurer leurs échanges de façon à ce qu'ils passent par-dessus leurs objections sur les points moins essentiels. Les États-membres qui étaient vraiment réticents face à l'approfondissement de l'intégration européenne, ou à la logique derrière une telle entente, se trouvaient donc dans une situation difficile où les coûts politiques d'un veto pourraient être plus élevés que les bénéfices³².

Le succès du Paquet Delors a ouvert la voie à l'Union économique et monétaire. La Commission avait connu plusieurs victoires, et la renommée de son président n'était plus à faire – «l'Europe 1992» était devenue une expression très en vogue. Ces ressources populaires ont pu être exploitées de façon à profiter de la possibilité d'entreprendre l'UME. Le rôle de la Commission dans l'établissement de l'UME était indéniable, tout comme l'a été son succès à Maastricht. La stratégie de la Commission était d'utiliser les ressources accumulées pour tenter de déposséder les États-membres de l'autonomie dont ils disposaient sur les questions monétaires et macro-économiques. Ce ne serait pas une tâche facile. Cette stratégie comportait également une dimension politique – la construction de l'État européen – même s'il était difficile de prédire quel sera le progrès réel de l'UME à l'échéance finale de 1999, et comment ce processus va affecter les ressources et les pouvoirs de la Commission et de l'Europe.

31. Les composantes ayant trait à la construction d'un État européen incluaient le budget multi-annuel avec ses structures quasi gouvernementales, les réformes de la PAC – qui libéraient la Commission des problèmes reliés aux querelles budgétaires annuelles et qui favorisaient la mise en place de réformes plus substantielles à l'avenir – et la concrétisation de la «cohésion économique et sociale» de sorte à renforcer le pouvoir architectural et directif de la Commission concernant le financement du développement régional.

32. Le meilleur exemple, évidemment, est le cas des Britanniques qui se sont opposés, à maintes reprises, à des propositions sur lesquelles tous les autres étaient d'accord. Le fait d'avoir à choisir entre céder ou risquer d'être marginalisé était donc problématique. L'incapacité de Mme Thatcher de naviguer à travers ces eaux périlleuses a finalement mené à sa défaite.

Les événements tumultueux sur la scène internationale à partir de 1989 et les séquelles de Maastricht reflètent l'érosion graduelle des opportunités politiques qui avaient facilité le renouveau européen post-1985. L'environnement changeant et les erreurs stratégiques ont joué un rôle central dans cette érosion. La fin de la guerre froide a modifié les structures d'opportunité politique des acteurs européens, notamment celles de la Commission. L'environnement de la Communauté devenait de plus en plus incertain, mais elle avait quand même des décisions stratégiques à prendre concernant la priorité des enjeux. L'évolution de cette situation a réduit le poids de la Commission de façon considérable. La Commission a dû accepter cette situation, car de nombreux problèmes internationaux exigeaient une attention immédiate, et les principaux États-membres étaient décidés à agir. Les Français et les Allemands, pour des raisons différentes, ont pris l'initiative sur bien des questions, alors que les Américains, par le biais de la guerre du Golfe, du GATT et de l'OTAN, ont également commencé à intervenir davantage dans les situations difficiles découlant des changements dans le système international.

La Commission avait néanmoins ses propres raisons de vouloir aller de l'avant avec le nouvel ordre du jour de la Communauté. Dans un contexte déjà dangereusement chargé, les dirigeants de la Commission, principalement Jacques Delors, étaient déterminés à faire progresser l'intégration européenne le plus possible. S'il est vrai que les risques étaient plus élevés, il en était de même pour les enjeux ; tel était leur raisonnement. La Commission croyait que des politiques minutieusement élaborées pourraient donner lieu à une importante percée dans le processus d'intégration, et une telle occasion ne se représenterait peut-être pas. Ce raisonnement s'est avéré incorrect.

Plus l'ordre du jour de la Communauté était rempli, plus il y avait de chances que les États-membres y trouveraient quelque chose qui ne ferait pas leur affaire. Cette situation est devenue évidente lors de la CIG qui a précédé Maastricht en 1991. Les problèmes en Allemagne découlant de l'unification, les éternelles réticences de la Grande-Bretagne, et les demandes de l'Espagne pour des compensations ont grandement compliqué les discussions sur l'UME. Quant aux questions relevant de la politique étrangère, la dissension était encore plus prononcée. Et la récession qui a suivi le bref essor de la fin des années 80 a assombri davantage les perspectives, car on ne pouvait plus utiliser l'argument des bénéfices économiques pour promouvoir le processus d'intégration.

En fait, aucune des nouvelles priorités politiques post-1989 n'a fonctionné comme prévu. Le nouvel Espace économique européen a précipité un agrandissement de la Communauté – immanquablement un processus traumatisant – alors que cette politique visait justement à prévenir un tel développement. L'unification a déstabilisé l'Allemagne, ce qui a eu des répercussions sur les négociations du SME et de l'UME. L'espoir d'une transi-

tion rapide en Europe de l'Est s'est avéré naïf, l'assistance de la CE était inadéquate et la situation politique de la région était devenue explosive. Les projets de la CE pour la Yougoslavie ont échoué en partie parce que les États-membres, préoccupés par la guerre du Golfe, n'arrivaient pas à s'entendre sur la nature et les avantages d'une politique étrangère et de sécurité commune. Finalement, dans le contexte de circonstances économiques de plus en plus difficiles, Maastricht a produit des réactions nationalistes au sein des populations des États-membres, dont les gouvernements nationaux ont dû tenir compte. En 1993, le cycle de renouveau de l'intégration européenne, qui avait débuté en 1985, avait clairement pris fin.

III – Les structures d'opportunité et les limites du renouveau européen

Nous tentons de démontrer dans cet article que le progrès de la CE après 1985 s'explique par l'interaction de deux processus. Le premier est celui des structures d'opportunité politique changeantes, qui ont ouvert la voie à de nouvelles perspectives pour l'Europe. Le second est celui de la stratégie des agents de changement, notamment la Commission, et de la façon dont ils ont mobilisé les ressources disponibles. Les États-membres de la CE ont joué un rôle vital dans l'interaction de ces processus, mais toute énumération des principales variables expliquant l'évolution de la CE doit aller au-delà du rôle de ces acteurs. Ni l'existence de structures d'opportunité politique plus favorables dans le milieu des années 80, ni la disponibilité de ressources plus flexibles, ne garantissaient en soi la renaissance de l'intégration européenne. Au mieux, la Communauté avait de nouvelles opportunités d'utiliser ces ressources, et c'était à la Commission de décider comment tirer profit de cette situation.

La Commission n'était évidemment pas le seul acteur important dans la période post-1985, mais elle avait le pouvoir et le droit institutionnel de choisir entre différentes options possibles, quoique parfois contraignantes, afin de donner une nouvelle orientation à la Communauté. Les bons choix, ceux qui profiteraient le plus des nouvelles structures d'opportunité politique, pourraient remettre la CE sur le chemin de l'intégration. Si la Commission faisait mal son travail, une telle opportunité serait gaspillée. Entre le milieu et la fin des années 80, la Commission a su profiter au maximum des ouvertures dans les structures d'opportunité politique. La Commission n'a pas arrêté de faire de nouvelles propositions, tout en tenant compte de la capacité et de la volonté politique des États-membres, de façon à ce que l'ordre du jour de la Communauté soit toujours bien rempli.

Des changements dans le système international sont venus modifier les structures d'opportunité de la CE après 1989. Le nouvel ordre international en émergence posait de sérieux problèmes «architecturaux» pour la Communauté. La Commission, les Français et les Allemands ont réagi en ajoutant de nouvelles questions à la liste de priorités déjà chargée de la CE. À la

fin de 1991, au moment critique de Maastricht, la liste était devenue trop longue – les acteurs qui favorisaient l'intégration de la CE avaient clairement surchargé son ordre du jour. Le résultat final a été la fin du cycle de renouveau post-1985 de l'intégration européenne. La vague de sentiments anti-CE ayant déferlé sur l'Europe suite aux difficultés entourant la ratification du Traité de Maastricht témoigne de cette réalité. Les principaux acteurs pro-européens, notamment la Commission européenne, se sont retrouvés sur la défensive. Ils ont donc tenté d'élaborer de nouvelles stratégies afin d'empêcher la situation de se détériorer au point de remettre en question à jamais le processus d'intégration.

A — Le «théorème de la bicyclette» et les structures d'opportunité politique

La Communauté a progressé à petits coups. Le fameux théorème de la bicyclette, qui est souvent invoqué par les spécialistes de la CE, présente une analogie utile. Pour la majeure partie de l'histoire de la Communauté, il a été extrêmement difficile de mettre la bicyclette en route, surtout en raison de la résistance des États-membres. Parfois, le conducteur désigné du vélo ne savait pas bien conduire, ou dirigeait la bicyclette vers un mur. À de rares occasions, où les États-membres étaient plus tolérants, la Commission a réussi à faire avancer la bicyclette. Tel était le cas à partir du milieu des années 80.

Une fois le vélo en route, le cycliste est tenté d'aller le plus rapidement possible. Au fur et à mesure qu'il avance, toutefois, le cycliste rencontre différents paysages politiques. En donnant de l'ampleur au processus d'intégration, la Commission a également changé les structures d'opportunité politique de la Communauté. Au début, ces changements se sont traduits par de meilleures opportunités. Avec le temps, cependant, ils ont donné lieu à des défis de plus en plus imposants. Le danger de tomber était donc inhérent au fait de pédaler le «vélo européen». L'intégration européenne impliquait d'importants transferts de souveraineté nationale qui allaient finir par faire hésiter les États-membres. De plus, les structures institutionnelles de la Communauté comportaient d'importantes limites à la représentation populaire, d'où le problème du «déficit démocratique». Il y avait toujours le risque que les Européens décident de réagir face aux transferts de souveraineté susceptibles d'affecter leur vie de tous les jours.

Il semble également y avoir des frictions inhérentes entre les principaux rôles de la Commission. La Commission a le devoir de faire progresser l'intégration européenne dans la mesure du possible, mais elle doit également s'assurer que les ambitions de la Communauté n'excèdent pas sa capacité. Il est normal que la Commission tente de profiter le plus possible des ouvertures dans les structures d'opportunité politique. À la lumière de l'histoire de la CE, il est évident que ces ouvertures vont finir par se refermer. De plus, la Commission doit profiter des occasions qu'elle a de faire progresser l'intégration, afin de mieux positionner la Communauté

907

pour l'étape suivante. La Commission et ses alliés se trouvent donc dans une situation où le fait de pousser l'intégration trop rapidement pourrait compromettre une gestion prudente des opportunités politiques et des ressources.

C'est précisément ce qui s'est passé au début des années 90. Alors que la CE était confrontée à un contexte international de plus en plus complexe, la Commission, à la demande de Mitterrand et Kohl, a ajouté une nouvelle série de priorités à une liste qui était déjà trop longue. Il y a eu trop de propositions différentes concernant le transfert de la souveraineté nationale. L'opposition des États-membres à divers aspects du nouvel ordre du jour de la CE s'est donc accrue à l'approche de Maastricht, et les sombres perspectives économiques de la Communauté n'ont fait qu'exacerber cette situation. Les dispositions du Traité de Maastricht sont devenues de plus en plus complexes et imprécises, ce qui a accentué davantage l'opposition publique.

D'une certaine façon, la fin du cycle post-1985 de renouveau de l'intégration européenne était le résultat de facteurs exogènes – la fin de la guerre froide et la récession économique. Mais il est également vrai que la façon dont les structures d'opportunité politique de la CE ont façonné les stratégies des agents de changement après 1985 – notamment celles de la Commission – a à la fois facilité et façonné la fin du cycle en question.

Les incertitudes actuelles – post-Maastricht – entourant l'UME, «l'Europe sociale», et la politique étrangère commune, donnent d'importants indices concernant une dimension particulière de la phase finale de cette analyse. Dans ces trois domaines, la Commission, pédalant aussi vite que possible, a tenté d'introduire des changements fondamentaux dans la définition même de la Communauté. Le marché unique, le Paquet Delors, et certains aspects de l'UME relevaient tous du domaine général du commerce couvert par le Traité de Rome et le «Marché commun». Les questions concernant la politique macro-économiques de l'UME, l'Europe sociale, la politique internationale et le problème du «déficit démocratique» allaient toutes entraîner l'Europe au-delà des domaines traditionnels et conventionnels de la CE. Si on peut considérer que la renaissance européenne post-1985 relevait d'une «stratégie de marché» à laquelle la Commission voulait ajouter une ambitieuse «stratégie de construction d'un État européen», ces dernières initiatives étaient sans doute les moyens par lesquelles la Commission allait tenter d'y arriver.

Les initiatives concernant l'Europe politique ont rencontré beaucoup plus de difficultés que les programmes visant à élaborer un marché commun, et cela donne un indice quant à la nature des structures sous-jacentes d'opportunité politique. La «dimension sociale», par exemple, n'était qu'une fanfare de la Commission qui s'est traduite par une bibliothèque de lois non adoptées. Quant au domaine de la politique étrangère et de la défense, il y a eu très peu de progrès. On peut dire essentiellement la même chose à

propos de l'idée, plutôt prudente, d'accroître les pouvoirs du Parlement européen. À la lumière de la précarité actuelle du SME, il est difficile de prédire le sort des dimensions supranationales contenues dans la politique économique de l'UME.

Un certain nombre de changements ont contribué au renouveau post-1985 de l'intégration européenne: les élites politiques et économiques, conscientes du fait que les modèles nationaux avaient épuisé leur utilité, cherchaient de nouvelles solutions; le contexte diplomatique à l'intérieur de la CE était devenu plus favorable; les structures constitutionnelles de la CE étaient plus flexibles, ce qui a permis à la Commission européenne d'aller au-delà de son rôle habituel. De plus, le nouveau dirigeant de la Commission avait l'ambition nécessaire et les compétences politiques pour exploiter ces ouvertures. Toutefois, alors que les structures d'opportunité politique peuvent offrir certaines ouvertures, elles façonnent et contraignent l'utilisation qu'on peut en faire. La frustration entourant la construction de l'État européen après 1985, dans le contexte du succès relatif de l'achèvement du marché commun, reflète l'existence de deux tendances sous-jacentes, dans la structure d'opportunité post-1985 de la CE, qui ont joué un rôle central dans la canalisation des stratégies de changement de la CE et qui ont eu une influence déterminante sur l'aboutissement du processus de renouveau.

La première de ces tendances contraignantes, et la plus évidente, était «l'économisme» de la CE. Même si les capitaux en tant que tels n'étaient pas au cœur des stratégies utilisées, le besoin «d'attirer des capitaux» était une contrainte de premier ordre. Ce n'était pas seulement en raison des sérieux problèmes économiques de la CE, mais plutôt en raison de sa trajectoire légale et historique. La CE était essentiellement une affaire de commerce et de marchés. L'économisme de la CE impliquait donc que chaque composante des stratégies de changement devait relever du domaine concernant le marché commun. Ainsi, le projet de la Commission Delors d'utiliser le mandat général de la Communauté afin de diriger l'Europe vers une union politique – ouvrant la voie à la création de biens publics à l'échelle de l'Europe et à la réglementation – devait se faire sur le dos de l'achèvement du marché unique. La réussite de l'Europe politique devait donc passer par la réussite du marché unique.

La deuxième tendance a trait à la participation et à la représentation. Le fonctionnement de la CE avait toujours été plutôt élitiste et opaque. Monnet et ses collègues pensaient savoir ce qui était bien pour l'Europe, mais ils croyaient que les Européens ne seraient pas en mesure d'agir eux-mêmes, du moins pas dans le futur immédiat. Au niveau institutionnel, la CE est constituée d'une Commission, qui a le rôle de promouvoir l'intégration, d'un Conseil des ministres, qui est une législature mais dont le fonctionnement n'est pas très transparent, et d'un Parlement européen, qui joue un rôle plutôt limité en raison de ses pouvoirs mal définis. Le fameux «déficit démocratique», autrement dit, était en grande partie intentionnel.

Dans la mesure où les initiatives européennes allaient affecter la vie de tous les jours des Européens, l'élitisme et l'opacité de la Communauté étaient des facteurs potentiellement dangereux. Il n'était pas difficile de prévoir d'éventuels problèmes de répercussions à ce niveau. Il était évident que la concrétisation de l'intégration européenne allait attirer l'attention des individus et des groupes d'intérêt.

Il va sans dire que Jacques Delors et les membres de sa Commission étaient des démocrates convaincus. Mais ils savaient qu'ils arriveraient peut-être à faire progresser l'intégration européenne à l'intérieur du contexte institutionnel existant, malgré le déficit démocratique. Ils savaient qu'ils ne pouvaient pas proposer à la fois des changements majeurs à la constitution de la CE et une plus grande représentation démocratique. Cela irait à l'encontre du but recherché, et la raison en est bien simple. Les acteurs dont la complicité était nécessaire à l'adoption des nouvelles politiques innovatrices – les États-membres – étaient ceux dont le pouvoir serait menacé par des propositions visant à réduire le déficit démocratique.

L'équipe de Delors était évidemment consciente de ce problème. Elle a donc décidé de maximiser l'action démocratique à l'intérieur des structures existantes. La Commission a entamé autant de discussions que possible avec le Parlement et les populations des divers États-membres, dans l'espoir, qu'avec le temps, une telle approche alimenterait une vraie culture politique européenne. La Commission ne pouvait en faire davantage, au risque de compromettre l'implantation de ses nouvelles politiques. Afin de promouvoir une intégration rapide après 1985, la Commission Delors et ses alliés ont donc opté pour un compromis qui donnait au Parlement européen de nouveaux pouvoirs en matière de «coopération» (Acte unique) et de «co-décision» (Maastricht), tout en tentant de gagner l'appui des principaux intérêts et des forces politiques concernant ses nouvelles propositions³³.

Ni l'une ni l'autre de ces approches n'a été adéquate. La quantité de propositions concernant le transfert de souveraineté mises de l'avant après 1989 a ramené au premier plan le problème du «déficit démocratique». Lorsqu'il était devenu clair que les propositions de la Communauté allaient toucher à l'avenir des citoyens, qui étaient déjà déconcertés face à l'interna-

33. L'échange a été compliqué davantage par le fait que les questions politiques et philosophiques fondamentales concernant le déficit démocratique n'avaient pas encore été résolues. La structure institutionnelle existante de la CE avait une certaine logique, où la légitimité démocratique des politiques européennes devait découler des politiques nationales par le biais du Conseil des Ministres. Dans la pratique, ce système n'a pas fonctionné comme prévu. Il n'y avait cependant pas d'entente sur la façon de le remplacer. La culture politique a continué à être définie dans une perspective nationale. Tant qu'il n'y aurait pas une gouvernance transnationale européenne à laquelle on accorderait suffisamment de temps pour faire de vrais progrès, le problème du déficit démocratique ne serait pas résolu par le transfert d'autorité et de légitimité constitutionnelle au Parlement européen.

tionalisation de la vie économique, les forces nationalistes et populistes ont mobilisé les sentiments anti-CE, et le problème du déficit démocratique n'a fait qu'alimenter de telles manifestations.

Les conséquences sont bien connues. Les résultats des référendums au Danemark et en France ont donné un aperçu de l'opinion publique au sein de la Communauté. Alors qu'il devenait de plus en plus évident que Maastricht, même ratifié, ne voudrait plus dire grand chose, la marge de manœuvre de la Commission fut réduite de façon substantielle. Le fait que la Commission fut tenue publiquement responsable des excès, réels et imaginaires, de la Communauté confirme le sens de notre analyse, même si la Commission a en fait servi de bouc émissaire. En freinant la Commission, il serait possible de mettre fin au processus d'intégration européenne.

La fin du cycle post-1985 de renouveau de l'intégration européenne a probablement renforcé les biais dans les structures d'opportunité politique de la Communauté. De l'ensemble des politiques post-1985, seul le programme pour l'Europe 1992 a bien fonctionné, de manière retentissante à vrai dire. La libéralisation des marchés dans la perspective du marché unique a dépassé le point de non-retour. Par contre, la Commission Delors et ses alliés voulaient beaucoup plus que cela. Ils voulaient une centralisation des pouvoirs politiques et de réglementation des États-membres, de sorte que l'Europe soit véritablement un «espace organisé», et non seulement une zone de libre-échange. L'Europe devait changer afin de survivre au niveau économique, d'où l'accent mis sur le marché commun. Au-delà de cela, un des objectifs de la Commission était d'instaurer une nouvelle forme de fédéralisme, plus flexible, qui donnerait aux agents européens suffisamment de pouvoir pour préserver un «modèle de société européen», dans lequel le pouvoir public compenserait pour les imperfections et les discordances au niveau du marché, tout en alimentant la solidarité sociale. L'autre objectif était de mettre sur pied un centre de pouvoir diplomatique européen qui irait au-delà des simples questions commerciales et qui ferait de l'Europe un acteur important sur la scène internationale. La fin du cycle post-1985 et le malaise post-Maastricht ont plutôt mené à une réitération de l'objectif plus modeste du marché européen et à un rejet, du moins pour le moment, des grandes ambitions concernant l'Europe politique.

Margaret Thatcher n'a jamais dissimulé son opposition aux projets visant à pousser l'intégration européenne au-delà d'une zone de libre-échange. Après 1985, elle a toutefois été entraînée dans toutes sortes de machinations qui dépassaient cet objectif. Sa résistance vigoureuse à de tels projets ont à la fin eu raison de sa carrière de Première ministre. Le bien-fondé des craintes et réticences de Mme Thatcher aurait-il été confirmé par la fin du cycle de renouveau post-1985 de la Communauté européenne ?

[Traduit de l'anglais]